

Neutralité et non-alignement : Variations sur les ressemblances et les différences (Note)

Ranko Petković

Volume 17, numéro 1, 1986

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701966ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701966ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Petković, R. (1986). Neutralité et non-alignement : Variations sur les ressemblances et les différences (Note). *Études internationales*, 17(1), 107–123.
<https://doi.org/10.7202/701966ar>

NEUTRALITÉ ET NON-ALIGNEMENT VARIATIONS SUR LES RESSEMBLANCES ET LES DIFFÉRENCES

Ranko PETKOVIĆ*

Le grand débat théorique et politique sur le rapport de la neutralité au non-alignement s'est engagé au moment même de l'émergence du non-alignement, dans les premières années de l'après-guerre. Il dure encore.¹

La première période, celle où le non-alignement prend progressivement la forme d'une doctrine politique et d'un mouvement international, se caractérise par la démarche consistant à opposer neutralité et non-alignement. Les théoriciens et les hommes politiques des pays neutres affirment alors catégoriquement qu'il n'y a aucun point de contact entre la neutralité et le non-alignement, ajoutant que la neutralité est une institution juridique et politique consacrée par l'histoire, qui est imbriquée dans la civilisation européenne, alors que le non-alignement est une position politique non obligatoire des pays du « Tiers Monde ». Les leaders des pays non alignés soulignent fortement, de leur côté, qu'étant une politique internationale active le non-alignement diffère fondamentalement de la neutralité, synonyme de passivité dans les relations internationales.²

Le besoin, de part et d'autre, d'avancer des arguments pour distinguer la neutralité du non-alignement laisse entrevoir dès alors l'existence de certaines ressemblances entre les deux notions. En effet, s'il n'y avait pas de ressemblances, nul n'écarterait le besoin d'insister sur les différences.³

La seconde période, celle où les pays neutres se mettent à jouer un rôle agissant dans la politique mondiale et où le non-alignement devient un facteur de transformation radicale de

* Directeur et rédacteur en chef de la revue de la Politique internationale, Belgrade.

1. Bojana TADIĆ: « La littérature politique et juridique ainsi que la politique internationale pratique offrent une large gamme de conceptions sur ce point. Selon les uns, il n'y aurait aucun trait d'union, ni juridique ni politique, entre le non-alignement et la neutralité. À l'autre extrême, on identifie pour ainsi dire entièrement non-alignement et neutralité en soulignant que, dans son essence, le non-alignement serait une forme de neutralité dans les relations internationales contemporaines où les changements survenus dans la conjoncture politique ont entraîné une évolution de la notion traditionnelle de neutralité et lui ont conféré de nouvelles caractéristiques ». (« Le non-alignement et la neutralité dans le monde contemporain », *Revue de Politique Internationale*, N° 653, Belgrade, 1977).
2. Edvard KARDELJ: « En ce sens, le mouvement de non-alignement a toujours été plus qu'une simple politique d'opposition à la division du monde en blocs et, *a fortiori*, plus qu'une simple neutralité ou la recherche pragmatique d'une quelconque équidistance entre les blocs, encore que cette politique se soit manifestée plus ou moins fortement chez certains pays non-alignés ». (*Les racines historiques du non-alignement*, Éd. « Questions actuelles du socialisme », Belgrade, 1979, pp. 6-7).
3. Dans son ouvrage, qui est en fait sa thèse de doctorat, « Die Neutralität in Wandel Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen » (chapitre VI), Munich, 1975, Joseph Köpfer distingue la neutralité des autres notions homologues sans fondement juridique.

tout le système de relations politiques et économiques internationales, est marquée par l'apparition de points de contact entre la neutralité et le non-alignement. La non-appartenance aux blocs des neutres aussi bien que des non-alignés contribue à rapprocher leurs intérêts dans la communauté internationale et leur permet désormais de définir des formes concrètes d'action concertée.

Contrairement à la première période, deux tendances divergentes se dégagent: l'une consiste à dresser une véritable muraille de Chine entre la neutralité et le non-alignement, l'autre à oublier pour ainsi dire complètement les différences entre les deux démarches.

Il est évident que le rapport entre deux phénomènes aussi complexes et spécifiques ne saurait être réduit à la relation, trop simple et générale, entre la disparité et l'identité. Afin d'éclairer le mieux possible les différences effectives entre la neutralité et le non-alignement, et de mettre en relief les ressemblances quant à la position et à l'action des pays neutres et non alignés, on évoquera d'abord les arguments en faveur de la thèse sur l'absence de points de contact entre la neutralité et le non-alignement, pour exposer ensuite ceux qui abondent dans le sens de la thèse inverse.⁴

I – ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA THÈSE SUR L'INEXISTENCE DE POINTS DE CONTACT ENTRE LA NEUTRALITÉ ET LE NON-ALIGNEMENT

A — Facteurs historiques

La neutralité et le non-alignement diffèrent par les époques de leur apparition et par leur rôle aux diverses périodes de l'histoire. Comme phénomène de fait, la neutralité existe depuis les temps les plus reculés car il y a toujours eu des pays qui se faisaient la guerre tandis que d'autres « se tenaient à l'écart », se confinant dans la neutralité. Comme phénomène juridique, la neutralité remonte au XVII^{ème} siècle: les pays qui ne participent pas au conflit armé acquièrent certains droits, mais ils doivent également assumer diverses obligations envers les parties belligérantes. La neutralité permanente date, quant à elle, du début du XIX^{ème} siècle. Ce statut est reconnu aux États qui contractent, en temps de paix déjà, des engagements de droit international anticipant sur leur position en cas de conflit,

4. La permanence du débat et l'intérieur toujours soutenu pour l'analyse des concepts abordés ici s'illustrent par la multiplicité des publications récentes sur le sujet. Le lecteur se référera par exemple à: A.C. Shahul HAMEED « In Pursuit of Peace » (On Non-Alignment and Regional Cooperation), New Delhi, Vikas Publishing House PVT LTD, 1983, p. 121; Hans KÖLER (Editor) « The Principles of Non-Alignment », International Progress Organization, Vienna, 1982, p. 281; Dieter S. LUTZ and Annemarie GROSSE JÜTE « Neutralität – Eine Alternative? », Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1982, p. 279; Eugène BORG « Non-alignement et nouvel ordre mondial », Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 181; Richard L. JACKSON « The Non-Aligned, the UN and the Superpowers », New York, Praeger Special Studies, 1983, p. 315; Daniel COLARD « Le mouvement des pays non-alignés », La Documentation française, 1981, p. 167.

afin de rester neutres.⁵ Au départ, la neutralité se fondait sur le droit coutumier. Elle devait faire l'objet plus tard d'une codification de droit international – de la Déclaration de Paris sur la guerre navale (1856) à la V^{ème} et XIII^{ème} Convention de La Haye (1899 et 1907).⁶

On peut donc constater que la neutralité est un phénomène très ancien, s'agissant de la neutralité de fait, et un peu plus proche de nous dans le cas de la neutralité consignée dans le droit international et les conventions multilatérales.

Le non-alignement, pour sa part, émerge après la Deuxième Guerre mondiale, comme partie intégrante et résultant des grands bouleversements politiques et sociaux survenus pendant et après la conflagration universelle. Sans les avancées du socialisme comme processus mondial, sans la décolonisation et le démantèlement des fondements du système impérialiste, sans la division du monde en blocs militaro-politiques de l'Ouest et de l'Est, sans la ligne de démarcation qui coupe notre planète en Nord développé et Sud sous-développé, sans l'existence et l'activité de l'Organisation des Nations Unies, il serait malaisé d'expliquer les circonstances historiques qui ont présidé à la naissance du non-alignement.

Cela étant, on peut dire que la conception, assez répandue pendant les deux premières décennies de l'après-guerre, prétendant que le non-alignement serait une des variantes de la neutralité, n'est pas conforme à la vérité historique. La neutralité a conservé sans le moindre doute ses caractéristiques essentielles à toutes les époques historiques, se ramenant fondamentalement à la non-participation à la guerre, sans égard au fait que l'accent a été mis, selon les cas, sur telle ou telle de ses prémisses juridiques et politiques. La neutralité est au fond, aujourd'hui, un statut consistant pour un pays à se tenir à l'écart des conflits armés. En revanche, le non-alignement ne se définit pas fondamentalement par rapport à la guerre. On ne peut pas en dire, comme c'est le cas pour la neutralité, que c'est un « reflet de la guerre ». Dans son sens le plus concis, le non-alignement est une action politique en faveur de la paix, du développement économique et du progrès social. Son seul lien avec la guerre – ce lien n'est pas juridique mais politique – est qu'il élimine activement les causes de la guerre.⁷

5. Rudolf L. BINDSCHIEDLER: « La neutralité permanente produit les effets internationaux suivants: a) Ne déclencher aucun conflit armé. b) En cas de guerre entre États tiers, s'en tenir simplement au droit de neutralité dont le principe majeur est l'interdiction d'intervenir. Lorsqu'il s'agit de conflits armés qui ne sont pas des guerres au sens exact du terme, éviter de s'ingérer dans les relations entre les ennemis pour sauvegarder sa propre tranquillité. On peut à la rigueur réaliser ce but par une application analogue du simple droit de neutralité. c) Défendre la neutralité ou l'indépendance. Cette obligation est le gage de la sauvegarde de la neutralité vis-à-vis des autres puissances, comme contrepartie de la reconnaissance de ce statut juridique. Mais c'est en fait également le préalable à une neutralité vraiment efficace. d) Faire tout pour que le pays ne soit pas entraîné dans le conflit armé, et éviter tout ce qui pourrait produire un tel effet; en d'autres termes, pratiquer la politique de neutralité. Le devoir de suivre la politique de neutralité existe *erga omnes*, en temps de paix aussi bien qu'en temps de guerre. Le mode d'application de la politique de neutralité est laissé au choix du pays neutre et doit être conforme à la situation et aux circonstances concrètes. Il peut avoir un contenu et des accents différents selon les pays neutres, bien que ses caractéristiques essentielles demeurent les mêmes » (« *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* », Heft 6, 1976).

6. Julian SUTOR « Państw neutralne i niezangazowane », Varsovie 1972.

7. Alfred AEBI « Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedensicherung, untersucht am Beispiel Oesterreich und Schweiz », Zurich, 1976.

B — Arguments juridiques

Du point de vue juridique, il est possible de tracer une ligne de partage fort nette entre la neutralité qui est une catégorie juridique, et le non-alignement dont on sait qu'il est un phénomène essentiellement politique. La neutralité, qu'il s'agisse de la neutralité temporaire (volontaire) en cas de guerre ou de la neutralité permanente, a ses points d'appui dans le droit international. Un grand nombre de conventions internationales et d'autres actes juridiques multilatéraux définissent strictement les droits et devoirs des pays neutres envers les parties en conflit, de même que ceux des belligérants à l'égard des pays neutres.⁸ La neutralité permanente repose généralement sur un accord international et se fonde directement sur le droit international. Le statut, les droits et les devoirs d'un pays jouissant de la neutralité permanente concordent en tout point avec les droits et les devoirs des États neutres, en temps de guerre. En temps de paix, ils entrent dans la sphère de ce qu'il est convenu d'appeler la politique de neutralité qui est, elle aussi, nettement délimitée du point de vue juridique.

Phénomène politique, le non-alignement ne relève du domaine des règles du droit international ni par son origine socio-historique, ni par les principes qu'il comporte, ni par les buts qu'il poursuit. Le contenu politique du non-alignement n'est pas réglementé par des normes juridiques.

Considérés sous l'angle du droit international, la neutralité et le non-alignement sont des phénomènes disparates que l'on ne peut comparer pour en dégager les ressemblances, mais uniquement confronter afin de faire apparaître les différences.

C — Types de civilisation

Étant donné que la neutralité a pris naissance en Europe et qu'elle est entrée comme phénomène européen dans le système de droit international, les pays neutres diffèrent également des non-alignés en ce sens que ceux-ci appartiennent à d'autres continents, au « Tiers Monde », à l'Asie, à l'Afrique et à l'Amérique latine. Situés dans l'espace européen au sens géographique, les pays neutres sont aussi imbriqués dans la civilisation européenne ou plus exactement dans la civilisation typique de l'Europe occidentale. La Suisse, l'Autriche, la Suède et aussi, pour une bonne part, la Finlande sont partie intégrante de la notion idéologique d'Occident.⁹

Nés dans l'espace européen, dans le contexte de l'établissement et du maintien de l'équilibre des forces entre les grandes puissances, européennes naguère, mondiales aujourd'hui, les pays neutres ne se distinguent, hormis leur statut, par aucun autre critère des autres États européens. Ils sont élément intégrant du climat spirituel et de l'environnement socio-historique de l'Europe. Du point de vue idéologique-politique, ils tendent vers les valeurs qui inspirent la civilisation occidentale et en traduisent les intérêts. C'est ainsi que le chancelier autrichien, le Dr Bruno Kreisky, a souligné plus d'une fois qu'une des différences essentielles entre la neutralité et le non-alignement est que la première correspond à la mentalité européenne, tandis que le non-alignement est l'idéologie du « Tiers Monde ».

8. R.L. BINDSCHEDLER « Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik », *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, Heft 6, 1976, pp. 339-354.

9. W. PAHR « Die österreichische Aussenpolitik – Rückblick und Ausblick », *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, Heft 6, 1976, pp. 387-395. Max JAKOBSON: « Choisir la neutralité signifie presque toujours dire « non » pour certaines choses » (in Urho KEKKONEN – *A Statesman for Peace*, Helsinki, 1975, p. 63).

Les pays non alignés appartiennent à un autre type de civilisation qui s'écarte du type européen et qui est même, sur de multiples points, en collision avec lui. Ces points ne sont pas uniquement ceux qui marquaient autrefois les relations entre les métropoles et les colonies. Ils balisent également l'époque où nous vivons, allant de la manière de voir le conflit idéologique entre l'Est et l'Ouest à des intérêts tout à fait différents dans le conflit socio-économique entre le Nord et le Sud.¹⁰

D — Différences de degré de développement économique

Les circonstances aidant, les pays neutres et les non-alignés se situent à des degrés de développement très différents. Appartenant à l'espace européen, les pays neutres en ont partagé le sort et suivi le développement. Sans entrer dans les raisons historiques et les autres considérations qui expliquent pourquoi l'Europe est devenue le centre des États industriels avancés, il suffit de rappeler que tous les neutres européens, de l'Autriche à la Finlande en passant par la Suisse et la Suède, comptent parmi les nations industrielles hautement développées avec un PNB de 4,000 à 8,000 dollars par habitant. Ceci dit, il ne faut pas oublier que le statut de neutralité, surtout dans le cas de la Suisse et de la Suède, a contribué à leur développement économique et au niveau de vie dont ils jouissent actuellement. En effet, depuis le début du XIX^{ème} siècle, c'est-à-dire seize décennies entières, la Suisse et la Suède ont réussi à se tenir à l'écart des guerres qui ont secoué l'Europe et même le monde.

À l'autre extrême, les pays non alignés se rangent parmi les pays en développement. Certes, il y a parmi eux des États dont le revenu national par habitant est très élevé, voire le plus élevé du monde, mais ce ne sont que des exceptions. Il s'agit généralement de pays producteurs de pétrole comme le Koweït, l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, l'Irak, la Libye ou l'Algérie, qui doivent leur développement économique rapide à cette ressource naturelle. La plupart des autres sont des pays insuffisamment développés dont le revenu national par habitant est de l'ordre de 100 dollars par an et ne dépasse que rarement le seuil des 500 dollars. Les vingt-cinq pays les moins développés du monde sont aussi, pour l'essentiel, des non-alignés. Ce sont dans leur majorité d'anciennes possessions coloniales d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine dont on sait qu'elles furent soumises, pendant de longues périodes historiques, à l'impitoyable exploitation des métropoles. Les pays de ces continents ne se sont engagés dans la voie du développement qu'après avoir conquis leur indépendance. Mais comme les États industriels avancés ont une position privilégiée dans les relations économiques internationales, les pays en développement retardent de plus en plus, malgré des efforts considérables, sur les nations développées.¹¹

Lorsqu'on considère dans cette optique le rapport des pays neutres aux non-alignés, on constate non seulement une très nette différence de degré de développement, mais aussi un profond fossé historique¹². Cela étant, le moins que l'on puisse dire est que, dans l'ordre économique international en place, leurs intérêts nationaux ne sont pas identiques. Les

10. Edvard KARDELI, *Les racines historiques du non-alignement*, Éd. Questions actuelles du socialisme, Belgrade 1979.

11. Bora JEVTIĆ: *Le rôle international des non-alignés*, Éd. « Rad », Belgrade 1976.

12. Max JAKOBSON: « Il n'est pas étrange que les nouveaux États du « Tiers Monde » n'aient pas fait de la neutralité la conception de leur politique extérieure. Ils ne reconnaissent pas l'ancien ordre international. Ils ne sont pas inquiets, comme les États neutres d'Europe, à l'idée de pouvoir se trouver sous les feux nucléaires croisés du Pacte de Varsovie et de l'Alliance atlantique. Ils se préoccupent avant tout des problèmes de la pauvreté et du sous-développement. Un peu plus relâchée et moins grevée de traditions, la conception du non-alignement leur convient davantage ». (in Urho KEKKONEN — *A Statesman for Peace*, Helsinki 1975, p. 66).

neutres doivent une partie de leur bien-être aux relations économiques internationales existantes, alors que les pays en développement y voient l'inépuisable source de leurs difficultés économiques.¹³ Bien que les neutres d'Europe soient plus attentifs que les autres États avancés aux revendications des pays en développement, il est évident qu'ils ne sont qu'en partie intéressés à l'établissement du nouvel ordre économique mondial, tandis que les non-alignés y ont un intérêt pour tout dire vital.¹⁴

E — Systèmes sociaux

Les neutres d'Europe font partie des pays à système social capitaliste. C'est un groupe homogène de pays possédant un système socio-économique identique, ce que l'on ne saurait dire des non-alignés qui se sont dotés de systèmes sociaux différents.

Bien qu'il y ait dans le mouvement des non-alignés des pays à système social capitaliste, rares sont les cas où ce système correspond entièrement au modèle d'un État capitaliste neutre du Vieux continent. Il s'agit très souvent d'un enchevêtrement de survivances des systèmes sociaux qui ont précédé le capitalisme et d'éléments d'orientation socialiste. L'identité des systèmes socio-économiques des pays neutres et l'hétérogénéité de ceux des non-alignés permettent de faire certaines distinctions entre eux. Non dans le sens d'une simple démarcation entre leurs systèmes sociaux, mais pour faire comprendre qu'ils peuvent avoir des intérêts différents dans de nombreux domaines.

F — Buts et méthodes d'action

Il existe une différence de fond entre la neutralité et le non-alignement au niveau des buts et à celui des moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser. La neutralité a pour objectif, en dernière analyse, de permettre à un pays, pris en particulier, d'éviter de se laisser entraîner dans un conflit armé. Elle ne s'est jamais transformée en un mouvement international de grande envergure car, répétons-le, elle a toujours été une formule pour assurer la paix

13. Max JAKOBSON: « Les attentes que font naître actuellement les pays neutres procèdent essentiellement de l'expérience européenne des cent-cinquante dernières années, et surtout de l'expérience acquise pendant l'entre-deux-guerres. Selon les critères d'aujourd'hui, la neutralité est vraiment une création européenne. Elle implique l'existence d'un ordre international d'États nationaux reconnus, organisés dans des alliances opposées, prêtes plus ou moins à chaque instant à se faire la guerre. Elle suppose aussi que la guerre entre les États sera menée suivant l'ordre établi et en respectant au minimum un certain nombre de règles » (in Urho KEKKONEN — *A Statesman for Peace*, Helsinki 1975, p. 66).
14. Konrad GINTER: « Si l'on demande à l'Autriche de soutenir, par exemple, les revendications du « Groupe des 77 » ou des pays non-alignés parce que l'on considère que leur prise en compte procède de la nécessité impérieuse et à long terme de sauvegarder la paix, cette démarche doit être tenue plus ou moins, selon les cas concrets pour une politique extérieure raisonnable de l'Autriche dans le sens du maintien de la paix, comme l'est aussi, par exemple, le soutien à la CSCE. Mais vouloir identifier une telle politique avec la politique de neutralité parce que l'on y voit une manière pour l'Autriche d'assumer sa fonction d'équilibre (ce que, pour ma part, je peux difficilement admettre), serait, à mon sens, étendre abusivement la notion de neutralité. Pour la réussite d'une telle politique, le fait de lui coller l'étiquette neutre ne devrait pas être déterminant lui non plus. Au contraire, on peut dire qu'abuser de cette étiquette à propos de la politique extérieure risque de faire perdre à la neutralité la fonction que, selon moi, elle avait et a encore en Autriche ». (« Immerwährende Neutralität im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts », « Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik », 1/1977).

et la sécurité d'un seul pays. Les pays neutres, dit-on souvent, sont l'exemple même de l'égoïsme national parce qu'ils ne se soucient que de leurs propres intérêts.

Comme les neutres sont – s'agissant surtout de la neutralité permanente – des petits pays, éviter de se mêler à la « grande politique mondiale » était tout récemment encore pour eux le meilleur moyen de faire sanctionner et d'assurer leur neutralité.

Le non-alignement, quant à lui, oeuvre activement à la refonte de tout le système de relations politiques et économiques internationales.¹⁵ La solidarité et l'action conjointe d'un grand nombre de pays associés lui sont immanentes. C'est un vaste mouvement international d'États liés par un grand nombre d'intérêts et d'objectifs communs.¹⁶ Les buts du non-alignement ne peuvent être réalisés par la contemplation passive des événements de la scène internationale et la création d'« oasis de paix ». Ils ne peuvent l'être qu'à la faveur d'une action politique persévérante et continue.

La conclusion qui s'impose est dès lors qu'il ne saurait y avoir de signe d'égalité entre les intérêts limités, égoïstes, de la neutralité, et les objectifs à long terme du non-alignement, important facteur international.

G — Attitude envers le système d'équilibre des forces

Les neutres permanents sont un élément intégrant du système d'équilibre des forces. L'« âge d'or » de la neutralité, le XIX^{ème} siècle, est aussi celui du système d'équilibre des forces. L'effondrement de ce système au cours de la Première puis de la Deuxième Guerre mondiale, entraîna celui de la neutralité. Mais la neutralité permanente allait connaître une sorte de renaissance après la seconde conflagration universelle, l'établissement de l'équilibre nucléaire des superpuissances ayant réaffirmé, dans des conditions socio-historiques nouvelles, le système d'équilibre des forces.

La neutralité permanente se trouve dans un double rapport avec le système d'équilibre des forces. Les grandes puissances participent à son établissement lorsque, pour une raison ou une autre, aucune des parties rivales n'est capable d'inclure le futur État neutre dans sa sphère d'intérêts. Avec son statut de neutralité permanente l'État en question apparaît donc comme un élément de l'équilibre des forces. Il est lui aussi intéressé au maintien de l'équilibre des forces, car s'il venait à être rompu sa neutralité permanente risquerait d'être elle-même remise en cause. C'est là le point de convergence totale des intérêts de l'État neutre et de ceux des grandes puissances. Pour les apologistes de la neutralité, la grande vertu du statut de neutralité permanente est que l'on sait à coup sûr quelles seront l'attitude du pays neutre en temps de paix et sa position en temps de guerre. Si le comportement incertain d'un État dans un espace géopolitique déterminé est un élément d'instabilité, toute certitude sur ce point apparaît évidemment comme un facteur de stabilité. En ce sens, on peut affirmer sans le moindre doute, que les pays neutres sont intéressés à l'ordre établi et qu'ils en font partie.

Pour sa part, le non-alignement nie le principe même de l'équilibre des forces qui repose sur la suprématie et la toute-puissance des Grands et des blocs, ainsi que sur la position privilégiée des États développés. Les non-alignés sont contre l'équilibre des forces des grandes puissances et des groupements de blocs, qui marque certes une trêve dans leurs

15. F. TANA. *Terzo Mondo: Dal neutralismo al non-allineamento*, Milan, 1976.

16. W.A. AXLINE. « Underdevelopment, Dependence and Integration: The Politics of Regionalism in the Third World », *International Organization*, Winter 1977, pp. 83-105.

relations mutuelles, mais qui permet les atteintes à l'indépendance des États hors de l'espace européen. En d'autres termes, si l'équilibre des forces entre les blocs assure la paix et la prospérité des États neutres, il est en même temps une source de menaces de guerre et de difficultés économiques pour les pays non alignés.

II – ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA THÈSE SUR L'EXISTENCE DE POINTS DE CONTACT ENTRE LA NEUTRALITÉ ET LE NON-ALIGNEMENT

A — Facteurs historiques

La neutralité et le non-alignement ont sans doute fait leur apparition à des époques historiques différentes. C'est dire qu'ils diffèrent fondamentalement par leurs origines. Il ne s'agit pas seulement d'un fait chronologique, mais aussi d'importantes différences quant aux circonstances socio-historiques qui ont présidé à l'apparition de la neutralité à l'époque que l'ont sait, et à l'émergence du non-alignement après la Deuxième Guerre mondiale.

Insister sur ces différences ne doit cependant pas aller jusqu'à déboucher sur la conclusion erronée que les deux phénomènes se situeraient à des niveaux historiques différents et ne présenteraient aucun point de contact. Il est évident, et c'est le moins que l'on puisse dire, que la neutralité et le non-alignement se sont rencontrés et confrontés après la Deuxième Guerre mondiale, et qu'ils continuent de cohabiter. La neutralité n'a pas empêché l'apparition du non-alignement, et celui-ci n'a pas pour vocation de refouler la neutralité. Bien que de nombreuses caractéristiques du non-alignement puissent être définies comme étant l'antithèse de celles de la neutralité et vice versa, on ne se trouve pas en présence de phénomènes antinomiques.

Les conditions socio-historiques d'après la Deuxième Guerre mondiale ont ménagé l'espace nécessaire pour la réaffirmation de la neutralité et pour l'émergence et le développement du non-alignement. Le fait que la neutralité soit un phénomène historique plus ancien que le non-alignement n'est pas de nature à séparer ou opposer les deux phénomènes qui sont fondamentalement, l'un et l'autre, de notre temps.

Du point de vue de la loi qui régit la naissance et l'évolution des phénomènes socio-historiques, il ne fait pas de doute que le non-alignement a surgi de la « lutte tenace pour l'indépendance et la coexistence active et pacifique entre les peuples, ainsi que pour un nouveau système mondial de relations économiques et politiques entre les nations ». Il ne faudrait cependant pas oublier que la neutralité a jailli elle aussi de l'aspiration historique des peuples à préserver la liberté et limiter les guerres. Comme aux époques historiques antérieures, il s'agit dans le contexte socio-historique contemporain des mêmes intérêts vitaux de toute la communauté internationale.¹⁷ La neutralité et le non-alignement ne se

17. Alois RILKIN: « Malgré ces tendances pernicieuses, la neutralité ne perd nullement pied. Tout d'abord, les États neutres assument en Europe une importante fonction géostratégique. La Finlande et la Suède séparent l'OTAN du Pacte de Varsovie dans le Nord, l'Autriche et la Suisse avec la Yougoslavie non alignée, sont un double verrou entre les deux blocs d'une part, et entre l'OTAN-centre et l'OTAN-sud, d'autre part. La fonction d'établissement de la stabilité en Europe devient encore plus claire lorsqu'on pense aux effets déstabilisateurs qu'aurait l'adhésion d'un ou de plusieurs États neutres à l'un ou l'autre pacte. Cela étant, la formule de la Conférence de Paris de 1815 affirmant que la neutralité est « dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière », est encore valable. Les préalables en sont sans doute l'indépendance et la puissance défensive des États neutres, qui doivent forcer le respect et empêcher les deux blocs de violer leur neutralité sur la base d'une évaluation réaliste des inconvénients et des avantages d'une telle opération ». (« Immerwährende Neutralität im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts », *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, 1/1977).

situent pas sur deux plans historiques et sociaux, mais au même niveau, avec des mobiles, des formes phénoménales et des moyens d'action certes différents, mais aussi avec des buts qui se touchent et s'interpénètrent.

B — Arguments juridiques

L'insistance sur la neutralité comme phénomène fondé sur le droit international, et le non-alignement comme phénomène qui s'inscrit dans la sphère de la politique, ne doit être ni interprétée ni acceptée de manière schématique. On sait que le droit et la politique s'interpénètrent et qu'il existe un « mariage de la politique et du droit ». Si l'on admet cette vérité, par ailleurs notoire, force est de constater que la neutralité n'est pas uniquement une catégorie juridique, mais aussi une catégorie politique, de même que le non-alignement est une catégorie à la fois politique et juridique.¹⁸ Dans le cas de la neutralité, des tomes entiers ont été écrits sur cette fusion de la politique et du droit. Dans celui du non-alignement et de ses points de contact avec le droit, il s'agit encore d'une *terra incognita* où l'on ne s'aventure que rarement¹⁹.

La neutralité n'est pas seulement l'état, le statut d'un pays donné en cas de guerre. C'est aussi une politique qui doit permettre au pays concerné de prendre effectivement et de conserver cette position en cas de conflit armé. Moins visible dans le contexte de la neutralité temporaire, cette démarche prend un relief particulier dans celui de la neutralité permanente. C'est pour des raisons politiques qu'un État adhère à l'accord international qui consacre sa neutralité permanente. En signant l'accord, les parties se laissent guider par des motifs et des intérêts éminemment politiques. L'État en cause contracte certaines obligations juridiques qui sont le prix de sa non-participation à une guerre éventuelle. Mais si le droit de neutralité comporte des règles précises, la politique de neutralité ménage au pays qui a opté pour la neutralité permanente, une large marge de manoeuvre pour prouver sans cesse la sincérité de sa volonté d'être et de rester vraiment neutre. Si ce pays pratique une politique de neutralité qui laisse entrevoir en temps de paix déjà qu'il ne sera pas impartial envers les parties d'un conflit à venir, on pourra dire d'une telle politique qu'elle vise à déjouer et enfreindre les droits et les obligations découlant de la neutralité. Et inversement, s'il mène une politique de neutralité qui exprime sa volonté de se tenir à égale distance des participants à un éventuel conflit, il anticipe clairement la position qu'il adoptera pendant le conflit.²⁰

18. Max JAKOBSON: « La neutralité n'est cependant pas un dogme. C'est un instrument au service de la politique nationale, et elle doit, en tant que telle, être sans cesse adaptée à des conditions changeantes ». (in Urho KEKKONEN *op. cit.* p. 67).

19. Voir pour plus de détails l'article du Dr Milan SAHOVIĆ « Le non-alignement et le droit international ». *Medjunarodni Problemi*, Nos 3-4, 1976, et celui du Dr Ranko PETKOVIĆ « Le non-alignement et le droit international, *Revue de Politique Internationale*, No 574, Belgrade, 1975.

20. La revue autrichienne *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* a publié, dans son numéro 6 de 1976, deux articles très compétents sur la neutralité aujourd'hui. L'auteur du premier texte est R. L. BINDSCHEDLER « Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik » (pp. 339-354), et celui du second *Zeitgemässe Neutralität?* Karl ZEMANEK, pp. 355-367. Dans son numéro suivant (1/1977) la revue a fait paraître sous le titre « Immerwährende Neutralität im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts », des commentaires très intéressants sur les articles de R.L. BINDSCHEDLER et K. ZEMANEK. Leurs auteurs Félix Ermacora, Konrad Ginther, Anton Pelinka, Alois Riklin, Dietrich Schindler et Luzius Wildhaber, y présentent toute une gamme d'opinions juridico-politiques sur l'évolution de la neutralité au cours du dernier quart de siècle, ainsi que sur les problèmes d'actualité et les préoccupations des pays neutres d'Europe, en particulier de l'Autriche et de la Suisse.

Étant donné que le système des Nations Unies interdit le recours à la force et qu'en conséquence la guerre, conçue comme le prolongement de la politique par d'autres moyens, est interdite, l'importance du droit de neutralité est théoriquement diminuée, alors que celle de la politique de neutralité s'accroît. Non seulement parce que l'interdiction de la guerre réduit le champ d'action du droit de neutralité dans le conflit armé et parce que l'institution de la neutralité permanente est imbriqué dans l'ordre de paix afin de diminuer, pour nous exprimer ainsi, le nombre des points de friction qui risquent de provoquer la guerre, mais aussi parce que – contrairement aux obligations juridiques codifiées des pays neutres, qui insistent sur la nécessité pour ces pays de s'abstenir strictement de prendre part au conflit et d'observer une attitude absolument impartiale envers les belligérants – les États neutres ont, selon la Charte des Nations Unies, le devoir, comme tous les autres membres de l'ONU, d'aider la victime de l'agression. C'est en cela que consiste la grande évolution de la neutralité: du droit qui commande aux pays neutres de s'abstenir à la politique qui préconise un comportement agissant, de l'obligation juridique d'impartialité au principe politique de solidarité. Le pivot se déplace donc graduellement des prémisses juridiques vers les prémisses politiques. En ce sens, la neutralité devient de plus en plus – la politique de neutralité.

L'analyse du comportement des États neutres d'aujourd'hui confirme cette constatation sans la moindre équivoque.²¹ Symbole de l'observation la plus stricte de l'obligation de neutralité, la Suisse participe de plus en plus aux activités politiques de la communauté internationale.²² L'admission de l'Autriche aux Nations Unies a pratiquement enlevé de l'ordre du jour les discussions sur l'incompatibilité de la neutralité et du système de sécurité collective²³. C'est encore plus évident dans le cas des pays neutres, comme la Suède et la Finlande, dont la neutralité ne se fonde pas sur un accord international et qui ne sont pas juridiquement tenus de suivre une politique de neutralité. Or c'est la politique qu'ils pratiquent qui en fait des États neutres.²⁴ On dit habituellement de la Suède que sa neutralité est traditionnelle, qu'elle repose sur la tradition. Et de fait, la tradition sous-tend le comportement politique de ce pays tout au long des seize dernières décennies. L'exemple de la Finlande est encore plus éloquent: placé dans un environnement géopolitique spécifique, ce pays n'a opté pour la politique de neutralité qu'après la Deuxième Guerre mondiale.

21. Bernard von PLATE: *Zur Position und Rolle der neutralen Staaten in der Entwicklung der europäischen Ost-West Beziehungen*, Eggenberg, 1975.

22. Dans son article « Die heutige Aussenpolitik der Schweiz », *Aussenpolitik*, Stuttgart, 2/1977, pp. 123-134, Albert WEITNAUER indique que la maxime de la politique de neutralité de la Suisse « neutralité et solidarité » a frayé la voie à la devise « neutralité et participation ». Il évoque la participation active ou certains arrangements de la Suisse avec de nombreuses organisations internationales: OEEC en 1948, OCDE en 1959, GATT en 1958 – avec adhésion à part entière en 1966, CNUCED en 1964, Communauté du charbon et de l'acier en 1952, EURATOM et CEE en 1972, AELE en 1960, etc. S'agissant des organisations non économiques du système des Nations Unies, la Suisse fait partie depuis 1946 de la FAO et de l'OMS, depuis 1948 de l'UNESCO, depuis 1953 du CERN, depuis 1957 de l'Organisation économique internationale. Elle est membre depuis 1963 du Conseil de l'Europe. Weitnaeur souligne en particulier l'importance du rôle de la Suisse, de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande ainsi que des pays non alignés – Yougoslavie, Malte et Chypre, dans le processus de détente et plus particulièrement dans le cadre de la CSCE.

23. Pour plus de détails sur l'évolution de la neutralité autrichienne, voir *Dokumente 20. Jahre österreichische Neutralitäts und Europa-Politik 1955-1957* de Hans MAYRZADT et Waldemar HUMMER, Vienne 1976, deux tomes 1035 p.

24. Matti VALTASAARI « The Origins of the Paasikivi-Kekkonen Line », in Urho KEKKONEN, *op. cit.*, pp. 24-31.

Si ce qui vient d'être dit montre qu'au fil de son évolution la neutralité a visiblement glissé du droit vers la politique de neutralité, il n'y a pas de raison que la confrontation de la neutralité, comme catégorie juridique, et du non-alignement, en tant que catégorie politique, s'arrête à un point au-delà duquel on ne pourrait évoquer un autre élément non moins important. À savoir qu'il existe des points de contact manifestes entre la politique de neutralité et la politique de non-alignement, et que ce ne sont pas deux catégories contradictoires dont l'une appartiendrait exclusivement au droit, tandis que l'autre relèverait uniquement de la politique. Il est dès lors simpliste d'affirmer que les pays neutres sont obligés, de par le droit, de suivre la politique qu'ils suivent, et que les non-alignés sont entièrement libres de pratiquer la politique qu'ils mettent en oeuvre. Au reste, tous les pays membres de la communauté internationale, qu'ils soient neutres ou non-alignés, ne sont-ils pas tenus d'inscrire leur politique dans le cadre politique et juridique de la Charte des Nations Unies ?²⁵

C — Types de civilisation

Il est incontestable qu'en fait la neutralité a été et demeure un phénomène essentiellement européen et que le gros des pays non-alignés se trouve en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Pourtant, la ligne de partage entre neutres et non-alignés n'est pas d'ordre géographique. En effet, bien qu'elle se manifeste principalement en Europe, la neutralité ne saurait être ramenée à un phénomène régional, européen, pas plus que le non-alignement ne peut être confiné dans le cadre régional du « Tiers Monde », encore que la plupart des pays non-alignés se situent en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, de phénomènes d'ordre universel qui produisent des effets également universels.

Naguère, lorsque le monde était divisé en pays « civilisés » et « non civilisés », la neutralité pouvait se limiter à la rigueur à l'espace européen, à l'environnement politique et de droit international des nations « civilisées », car tous les autres peuples dits « non civilisés », pour l'essentiel ceux d'Asie et d'Afrique, ne pouvaient contracter des obligations de droit international puisqu'ils étaient entièrement dépendants des métropoles. Aujourd'hui que la communauté internationale est composée d'États souverains de tous les continents, la neutralité, comme statut juridique, est accessible dans des conditions égales à tous les pays.

Pour ce qui concerne le non-alignement, on ne saurait attribuer une importance déterminante au fait que la plupart des non-alignés sont des pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, des pays nouvellement libérés qui ont adhéré sans exception au mouvement. Par son origine socio-historique, par son rôle et ses effets dans les relations internationales, le non-alignement est un phénomène universel. À preuve notamment le fait que la Yougoslavie et deux autres pays européens, Chypre et Malte, sont membres du mouvement des non-alignés.

25. Il convient de faire observer que dans le cas d'une guerre entre les blocs ou d'un autre conflit, certains ou même de nombreux pays non-alignés pourraient proclamer leur neutralité. Pendant la durée de l'état de guerre, le statut et le comportement de ces pays et ceux des États neutres permanents ne présenteraient pas de trop grandes différences. On n'a pas encore étudié d'assez près la synthèse des obligations de neutralité et des obligations découlant de l'application des critères du non-alignement, qui se dégage des actes juridiques instaurant la neutralité du Laos (1962). Certains non-alignés comme le Cambodge ont essayé d'acquiescer le statut de neutralité, le considérant comme un élément supplémentaire susceptible d'assurer leur indépendance. Et inversement. En s'engageant davantage dans les affaires internationales, certains neutres, en particulier la Finlande, se sont rapprochés de la politique de non-alignement avec la volonté de consolider leur indépendance.

Si l'on fait de l'appartenance à des régions et civilisations différentes la ligne de partage entre la neutralité et le non-alignement, on part d'une prémisse erronée, car cela revient à dire que la neutralité « sied » aux pays européens, et le non-alignement à « tous les autres ». Laissant de côté l'eurocentrisme et l'euronarcissisme qui se dégagent de cette division, on ne doit pas oublier un fait historique majeur, à savoir que les divers types de civilisation se succèdent et s'interpénètrent partout dans le monde, que la civilisation européenne n'est pas supérieure aux autres et que, point essentiel, il existe dans le « Tiers Monde » plusieurs types de civilisation qui diffèrent les uns des autres au moins autant que chacun se distingue de la civilisation européenne. Si le non-alignement se prête au rassemblement de plusieurs types de civilisations sur sa plate-forme, pourquoi la civilisation européenne serait-elle incompatible avec lui ?

L'appartenance à des types de civilisation différents n'est manifestement pas une raison suffisante pour conclure à la séparation absolue et définitive de la neutralité et du non-alignement.

D — Différence de degré de développement économique

Il est certain que les facteurs économiques jouent un rôle primordial dans toute doctrine politique effectivement présente dans la pratique des relations internationales. Comme les neutres appartiennent au cercle des pays développés, et les non-alignés à celui des pays en développement, les points où leurs intérêts économiques entrent en conflit sont parfaitement évidents. L'appartenance des neutres au cercle des pays développés est un élément important de leur communauté d'intérêts. De même, l'appartenance des non-alignés au cercle des pays en développement est un apport inappréciable à leur communauté d'intérêts et à leur unité d'action.

Ceci dit, il ne faut pas négliger trois autres éléments importants : d'abord, que dans le contexte de l'interdépendance économique grandissante du monde et surtout dans celui de l'établissement du nouvel ordre économique international, les États développés et les pays en développement doivent et peuvent dégager des intérêts communs à long terme, étant entendu que cette constatation vaut aussi pour les neutres et les non-alignés ; ensuite, que dans le cercle des neutres d'Europe et dans celui des non-alignés, le degré de développement économique est sujet à des oscillations évidentes, et que la ligne de partage en fonction du degré de développement économique n'est pas d'une importance décisive car, dans le cas contraire, les non-alignés seraient ravalés au rang d'un « club des pauvres », ce qu'ils ne sont pas et ce qu'ils seront de moins en moins, compte tenu de leurs potentialités territoriales, démographiques et économiques ; enfin, que ce ne sont pas toujours des facteurs économiques « purs » qui dictent l'option des pays pour telle orientation politique dans les relations internationales et telle forme de regroupement, et que leurs intérêts économiques majeurs sont déterminés par des considérations à la fois politiques et économiques.

Prenant en compte l'immense importance de la division de la communauté internationale en pays développés et pays en développement, et sans fermer les yeux sur l'abîme qui les sépare, on se doit de conclure qu'il ne saurait être question, ni sur le plan conceptuel ni sur celui de l'action, de lier la neutralité exclusivement aux États développés et au monde des riches, et le non-alignement aux pays en développement et au monde des pauvres.²⁶

26. Edvard KARDELIJ : « Aussi n'est-ce nullement par hasard que de nombreux pays développés et même très hautement développés s'associent ces dernières années, plus ou moins étroitement selon les cas, aux activités des non-alignés ou prennent plus ou moins nettement fait et cause pour les objectifs qu'ils poursuivent », *Les racines historiques du non-alignement*, Éd. Questions actuelles du socialisme, Belgrade 1979, p. 9.

E — Systèmes sociaux

Il serait sans doute maladroit de mésestimer l'importance que le système social revêt pour le comportement politique des pays et leurs prises de position dans la communauté internationale. Au début de l'après-guerre, l'appartenance à des systèmes sociaux différents fut à la base de la division du monde en blocs et de la guerre froide. C'était, dans le contexte historique d'alors, une éclatante confirmation de la thèse marxiste affirmant que la politique intérieure détermine au plus haut point la politique extérieure.

Il n'y a cependant, ni sur le plan théorique ni sur le plan pratique, aucun automatisme à sens unique dans l'action de la politique intérieure sur la politique extérieure. De nombreux exemples montrent que des pays possédant des systèmes sociaux identiques mènent une politique extérieure différente, que leur comportement est différent et même qu'ils se regroupent de manière différente dans les relations internationales. Et vice versa: des pays à systèmes sociaux différents peuvent se comporter de façon similaire dans les relations internationales et s'associer dans leur action politique.

Pourquoi la neutralité devrait-elle être le modèle des options politiques des États capitalistes occidentaux, et le non-alignement celui des options politiques des pays du « Tiers Monde »? Accepter ce schéma serait parfaitement en opposition avec l'essence de la neutralité et celle du non-alignement. Dans le premier cas, en ce sens que le droit international n'est ni une obligation ni un privilège des pays dotés du même type de système social. Par ailleurs, les conditions objectives qui se prêtent à l'établissement de la neutralité ne sont pas l'apanage des seuls pays à système social capitaliste (Laos 1962). Dans le second cas, en ce sens que le non-alignement n'obéit pas à des critères idéologiques, puisqu'il est une plate-forme universelle pour le rassemblement et l'action de pays dont les systèmes sociaux présentent une variété certaine.

F — Buts et méthodes d'action

La thèse qui insiste sur les différences au niveau des buts de la neutralité et du non-alignement et sur le plan des méthodes d'action des neutres et des non-alignés, ne peut résister à une analyse tant soit peu approfondie. Les buts de la neutralité sont la sauvegarde de la liberté et de l'indépendance ainsi que le maintien de la paix mondiale. Les pays neutres les réalisent de deux manières: en proclamant qu'ils ne déclencheront pas de conflits armés, et en s'appliquant à ne pas se laisser entraîner dans la guerre.²⁷ Il ne faut perdre de vue non plus leurs bons offices techniques et politiques aux belligérants ou aux pays qu'oppose un litige qui risque de dégénérer en conflit armé. S'ils se préoccupent en priorité de leurs intérêts nationaux, on ne saurait leur en tenir rigueur outre mesure car les autres pays font de même. En optant en faveur de la neutralité ils cherchent à préserver leur liberté et leur indépendance, et en fournissant leurs bons offices ils contribuent à renforcer la paix mondiale

27. Konrad GINTHER: « Au lieu de faire une différence entre le droit de neutralité et la politique de neutralité, Zemanek fait une différence entre le statut de neutralité et la fonction de neutralité. Par « statut » Zemanek entend l'état de droit international découlant de la neutralité concrète, qui est, en Autriche, identique au droit de neutralité, déduit de l'expérience suisse. S'agissant de la « fonction » de neutralité, Zemanek en voit la finalité essentielle dans le maintien et la stabilisation de l'état d'équilibre qui provient de la neutralité concrète et qui est nécessaire pour préserver l'indépendance et la neutralité d'un État concret. C'est, à mon avis, en cela que consiste – si j'ai bien compris Zemanek – l'identification de la politique d'État, dans le sens de politique d'indépendance et de sécurité, avec la politique de neutralité ». « Immerwährende Neutralität im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts », *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, 1/1977.

et à promouvoir la coopération internationale. On ne peut certainement pas prétendre que ce sont là des manifestations d'égoïsme national.

Il ne faut pas oublier non plus qu'à certaines périodes historiques la passivité a été tant bien que mal un moyen de sauvegarder les intérêts nationaux et la paix mondiale. Dans les circonstances internationales actuelles, se confiner dans l'immobilisme serait frayer la voie au suicide national. Quoi qu'il en soit, ce dilemme est aujourd'hui dissipé puisque les pays neutres ont rejeté la passivité en politique extérieure pour devenir un facteur agissant des relations internationales.²⁸ C'est ce que l'on peut dire en particulier des neutres qui ont adhéré à l'Organisation des Nations Unies.

La contribution des pays neutres à la paix mondiale ne tient pas uniquement au fait qu'en optant pour le statut de neutralité ils ont cessé d'être « une pomme de discorde » ou même un *casus belli* dans les relations entre les grandes puissances. Elle ne tient pas non plus exclusivement au rôle qu'ils jouent dans le règlement pacifique des litiges, ce qui est sans doute un apport précieux à l'élimination des causes de la guerre et au resserrement de la coopération internationale. Leur contribution au renforcement de la paix mondiale est bien plus large et complexe. La preuve en est notamment qu'ils montrent à l'égard des problèmes des pays en développement une compréhension bien plus grande que nombre d'autres États développés ou de pays appartenant aux blocs. C'est dire que les buts poursuivis par les neutres dans la communauté internationale ne peuvent être considérés comme des objectifs de portée limitée.²⁹

Les buts des pays non alignés sont assurément plus ramifiés et de plus longue portée. Néanmoins, du point de vue des intérêts des non-alignés, il serait faux d'ignorer les effets constructifs des autres facteurs internationaux, en particulier de ceux qui, comme eux, se situent en dehors des blocs et contribuent à l'élimination des causes de la guerre.³⁰

G — Attitude envers le système d'équilibre des forces

En cette seconde moitié du XX^{ème} siècle, le système d'équilibre des forces n'est pas ce qu'il était au XIX^{ème} siècle, lorsque les parties prenantes étaient pour l'essentiel les États européens à systèmes sociaux plus ou moins identiques. Dans une communauté internationale non organisée, il était la seule forme d'« articulation » des relations internationales. Le recours à la force était alors un moyen licite.

28. La Finlande a présenté ses propositions dans l'ordre suivant: neutralité de la Scandinavie en 1953, conclusion d'un accord sur la zone désatomisée nordique en 1963, et conclusion de l'accord finno-norvégien sur les frontières en 1965.

29. Albert WEITNAEUR « Die heutige Aussenpolitik der Schweiz » Aussenpolitik, Stuttgart, 2/1977, pp. 123-134. Pour plus de détails sur l'activité de la diplomatie finlandaise et suédoise dans le domaine des initiatives en vue de la création des zones désatomisées, voir l'étude du Dr Radovan VUKADINOVIC *Les zones désatomisées et la sécurité en la coopération en Europe*, Zagreb 1977, pp. 115-144.

30. Rudolf L. BINDSCHEDLER: « Une des principales expériences de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe réside dans le poids et le rôle des pays neutres sur la base de leurs activités conjointes. Des lignes directrices communes dans l'intervention, des échanges d'informations exhaustifs, la coordination de certaines actions et une habile division du travail dans diverses matières, ont abouti à ce succès. Leur intervention commune a amené les blocs à faire preuve de prudence et leur a permis de mettre en oeuvre de nombreux postulats. De concert avec les non-alignés, les pays neutres ont constitué un groupe se distinguant par une coopération pleine de confiance ». *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, Heft 6, 1976.

Le système d'équilibre des forces qui s'est instauré après la Deuxième Guerre mondiale, comporte nombre d'éléments nouveaux.³¹ D'abord, il a cessé d'être un idéal, à la fois comme méthode d'agencer la communauté internationale et comme moyen d'assurer la paix. Il a été remplacé par le principe de sécurité collective, incarné par l'Organisation universelle, par les Nations Unies. Même si ce principe n'a pas été mis en oeuvre, comme le prévoyait la Charte des Nations Unies, l'ONU demeure le principal instrument du maintien de la paix mondiale. L'interdiction d'user de la force et de la menace, ainsi que toute une série d'autres principes de droit international (la non-ingérence, par exemple, et non plus le « droit d'intervention », cher à la Sainte Alliance) ont vidé l'ancien système d'équilibre des forces de son contenu véritable et rejeté ses moyens et ses buts. L'arme nucléaire l'a fait sortir de la sphère du volontarisme pour l'élever au rang d'une des conditions majeures de la survie du genre humain. Enfin, les parties prenantes de ce nouveau et spécifique équilibre des forces sont non seulement de très nombreux États à systèmes socio-économiques différents, mais aussi un grand nombre de facteurs internationaux les plus divers.

C'est dire que les États ayant opté pour la neutralité permanente ne sont plus orientés exclusivement sur les grandes puissances, porteurs uniques et intangibles du système d'équilibre des forces. Les garants de leur indépendance et aussi de leur statut, dont la violation équivaldrait à une atteinte à leur indépendance, ne sont plus au premier chef les grandes puissances, mais bien les Nations Unies. Dans les circonstances présentes, la stabilité et la sécurité des pays neutres ne dépendent pas uniquement des développements dans les relations Est-Ouest, mais aussi de plus en plus des évolutions dans les rapports Nord-Sud. En d'autres termes, ils ne peuvent pas se contenter de s'intéresser unilatéralement au maintien du statu quo politique, économique et social. Ils sont peut-être, historiquement parlant, partie intégrante de l'ordre établi en Europe, mais leurs intérêts nationaux d'États neutres leur commandent de le modifier car il est gros de dangers les plus divers. D'où l'évolution intervenue dans le comportement des pays neutres – de l'abstention vers la solidarité, et, ces derniers temps, de la solidarité vers la participation. Participation aux activités visant à modifier l'état des relations internationales.

Dire que le but des pays non alignés est la transformation radicale des relations politiques et économiques internationales, ne signifie pas qu'ils s'opposent à toutes les formes d'équilibre des forces.³² En effet, l'équilibre des forces dans les relations des puissances des blocs et les démarches tendant à le maintenir ne sont pas en opposition avec la volonté d'oeuvrer à la refonte des relations politiques et économiques internationales. *In medias res*, le plaidoyer pour le maintien de l'équilibre des forces entre les blocs est aussi un plaidoyer pour la sauvegarde de la paix mondiale qui est à la fois la condition et le cadre de l'action visant au changement radical des relations politiques et économiques internationales.

Ainsi donc, trois constatations s'imposent: les États neutres ne sont pas liés au système d'équilibre des forces par une sorte de cordon ombilical; les non-alignés ne s'opposent pas *a priori* à ce système; l'équilibre des forces ne présente plus les caractéristiques qui étaient les siennes à l'époque de la Sainte Alliance.

31. Pour plus de détails sur l'équilibre des forces dans les circonstances actuelles, voir Bora JEVTIĆ *Le rôle international du non-alignement*, Éd. « Rad », Belgrade 1975, pp. 47-80.

32. Bojana TADIĆ: « Le non-alignement dans la théorie et la pratique des relations internationales », Belgrade 1976.

III – EN GUISE DE CONCLUSION

Les raisons pour et contre que nous avons avancées nous paraissent suffisamment fortes pour pouvoir affirmer que si l'on ne peut défendre à tout prix la thèse de l'inexistence de points de contact entre la neutralité et le non-alignement, il est tout aussi impossible d'insister coûte que coûte sur la thèse qui fait de la neutralité et du non-alignement un phénomène identique. Neutralité et non-alignement présentent à la fois des différences très tranchées et des ressemblances manifestes. D'où le caractère délicat des rapports entre ces deux phénomènes qui se sont rencontrés dans les relations internationales après la Deuxième Guerre mondiale.³³

Le lien essentiel qui unit la neutralité et le non-alignement, tient au fait qu'il s'agit de doctrines qui sont l'antithèse de celle des alliances militaires et politiques des grandes puissances. Le fait que les neutres et les non-alignés n'appartiennent pas aux alliances politico-militaires des grandes puissances et font partie des pays situés hors des blocs, est le trait d'union, le pont qui leur permet de se comprendre et d'établir diverses formes d'action concertée et commune.

Les pays neutres et non-alignés ont déjà mis au point de nombreuses formes et modalités pour harmoniser leurs prises de position politiques et leurs actions :

- a) Ils coopèrent depuis longtemps à l'Organisation des Nations Unies où ils interviennent depuis des positions similaires et tendent vers des buts semblables.
- b) Au fil du processus de relâchement de la tension en Europe et surtout dans le cadre de la préparation, du déroulement et des suites de la CSCE, ils ont synchronisé dans une large mesure leur action et contribué à ce que les principaux courants de la détente sur le Vieux continent bénéficient du concours de tous les États européens souverains, au lieu de se réduire à un simple *partnership* des blocs.³⁴
- c) La participation, en qualité d'invités, des États neutres d'Europe aux conférences des non-alignés est une importante forme de rapprochement et d'harmonisation des positions politiques respectives.
- d) Le contenu politique du comportement et des activités des neutres et des non-alignés concorde pour une bonne part avec les exigences de la lutte pour la paix et la coopération internationale.³⁵

33. Bojana TADIĆ: « Le non-alignement et la neutralité dans le monde contemporain », *Revue de la Politique Internationale*, Belgrade, No 653, 1977.

34. Lazar MOJSOV: « En outre, de nombreux petits pays, appartenant ou non aux blocs, ont pris une part très active et fourni une importante contribution à la préparation de la Conférence d'Helsinki et à son aboutissement. Un rôle particulier a été joué, sous ce rapport, par le groupe des pays hors-blocs et non alignés – Finlande, Suède, Suisse, Lichtenstein, Autriche, Malte, Chypre et Yougoslavie. Au demeurant, ce n'est nullement par hasard qu'ils l'ont fait, car les petits pays d'Europe, notamment ceux qui ne se trouvent pas sous le parapluie des groupements des blocs, ont un intérêt vital à voir le processus de détente prendre sans cesse de l'extension et servir à l'élimination dynamique de toutes les barrières et divisions des blocs en Europe, avec la vision non seulement d'une Europe pacifiée, mais aussi d'un système ramifié de coopération dans tous les secteurs, afin d'effacer les lignes de démarcation en Europe – militaires, politiques, économiques et idéologiques ». « L'Europe et le monde après Helsinki », *Revue de la Politique Internationale*, Belgrade, No 621, 1976. En ce qui concerne la concordance des intérêts et des activités des pays neutres et non-alignés dans le Cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, voir l'ouvrage *La Yougoslavie et la sécurité et la coopération en Europe*, Éd. « Revue de la Politique Internationale » et « Komunist », Belgrade 1977.

35. Max JAKOBSON: « On the Changing Nature of Neutrality », in Urho KEKKONEN, *op. cit.*, Helsinki 1975, pp. 63-68.

Dès lors qu'on se délivre des poncifes, il n'est guère difficile de dégager les points de contact qui existent entre les pays neutres et non-alignés dont on sait qu'ils aspirent, en tant qu'États n'appartenant pas aux blocs, à la sauvegarde de l'indépendance, au maintien de la paix mondiale et au développement de la coopération internationale.